

## **LA APLICACIÓN DE LA LEY DE DEPENDENCIA.**

(Versión provisional)

*José Antonio Montilla Martos.*

*Universidad de Granada*

1.- INTRODUCCIÓN. 2. LOS RASGOS BÁSICOS DE LA LAPAD. 2.1. *El reconocimiento de un nuevo derecho subjetivo de ciudadanía.* 2.2. *Las administraciones que deben satisfacer el derecho.* 2.3. *La compleja implantación técnica del SAAD.* 3. LA INCIDENCIA DE LA CRISIS ECONÓMICA EN LA APLICACIÓN DE LA LAPAD. 3.1. *La coincidencia del periodo de la implantación del SAAD con la crisis económica y financiera.* 3.2. *Las modificaciones legislativas in peius de la LAPAD.* 3.3. *La reducción drástica de la aportación del Estado al SAAD.* 3.4. *La diversa aplicación territorial del SAAD por las Comunidades Autónomas.* 4. EL FUTURO DE LA APLICACIÓN DE LA LAPAD. 4.1. *Un sistema en situación de colapso.* 4.2. *El cambio de criterio en el modelo de financiación.* 4.3. *Acuerdo territorial y político sobre la aplicación de la LAPAD.* 4.4. *La culminación de la implantación del SAAD.* 4.5. *El modelo de dependencia al que se tiende.*

### 1.- INTRODUCCIÓN.

La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (en adelante LAPAD) ha querido suponer un hito en la construcción del Estado social en España, presentándose como el cuarto pilar del Estado del bienestar, junto a la educación, la sanidad y las pensiones. La Ley pretende garantizar el derecho universal de todos los españoles a ser atendidos por los poderes públicos cuando no puedan valerse por sí mismos, más allá de la familia o el mercado. El objeto de la Ley, según su artículo primero, es “regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho subjetivo de ciudadanía a la promoción de la autonomía personal y a la atención de las personas en situación de dependencia”. Por un lado reconoce un derecho subjetivo de ciudadanía a la atención pública de las situaciones de dependencia; por otro, prevé un sistema para hacerlo

efectivo, el Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), organizado en tres niveles de protección (mínimo, acordado y adicional) con diversa intervención de las distintas administraciones públicas y distinguiendo diversos grados según la capacidad del dependiente para valerse por si mismo (gran dependencia, grado III, dependencia severa, grado II, y dependencia moderada, grado I).

Por razones presupuestarias, dada la importante inversión requerida, la Ley prevé una implantación gradual y progresiva de los servicios y las prestaciones en un amplio periodo de tiempo que se ha extendido tras diversas modificaciones legislativas hasta julio de 2015. Por tanto, deberíamos estar culminando la implantación del Sistema previsto en la Ley y, en consecuencia, iniciando el periodo de plena aplicación. Sin embargo, no es así. En el X Dictamen del Observatorio sobre la dependencia, de enero de 2013, se distinguen cuatro etapas en el proceso de implantación y aplicación de la LAPAD. La primera sería de inicio y desconcierto. Transcurre desde diciembre de 2006, fecha de aprobación de la Ley hasta un año después. Se caracteriza por advertir la complejidad de su puesta en funcionamiento ante la diversidad de administraciones implicadas y el complicado encaje del nuevo Sistema previsto en la Ley en las preexistentes estructuras de los sistemas autonómicos de servicios sociales. La segunda fase abarcaría desde el inicio de 2009 hasta el final de 2010 y se caracteriza por el desarrollo frenético del sistema de atención a la dependencia previsto en la Ley (solicitudes, valoraciones, Plan Individual de Actuación, etc.) alcanzado su aplicación a 735.000 beneficiarios. A continuación, se desarrolla durante 2011 la fase de ralentización y estancamiento tanto en el número de beneficiarios como en el de solicitudes y valoraciones de dependientes. Finalmente, la legislatura que se inicia en la práctica con el año 2012 constituye la etapa de retroceso y demolición. En ella se recorta el presupuesto para la dependencia y, con ello, los servicios y las prestaciones. Y no por meras actuaciones fácticas sino en aplicación de las modificaciones legislativas aprobadas<sup>1</sup>.

Asistimos en la actualidad, según quienes han hecho el seguimiento continuo de la aplicación de esta Ley desde su aprobación, ante la “demolición” del sistema de atención a la dependencia. En este contexto se pretenden revisar en estas páginas los

---

<sup>1</sup> L.A. Barriga Martín, M.J. Brezmes Nieto, G.A. García Herrero, J.M. Ramírez Navarro, *Informe sobre el desarrollo y evaluación territorial de la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, X Dictamen del observatorio de la dependencia, 2013 (enero)*, p. 3.

elementos básicos de la Ley y su crisis para plantear algunas propuestas en relación al futuro del Sistema de Atención y Ayuda a la Dependencia (SAAD) como un avance social que debemos considerar irreversible más allá de la coyuntura económica.

En este sentido nos centramos, en primer lugar, en los rasgos de esta Ley desde distintas perspectivas. En concreto el reconocimiento de un derecho subjetivo de ciudadanía (2.1); el debate competencial sobre a quien corresponde desarrollar el sistema (2.2) o la propia complejidad de la implantación del SAAD (2.3). Luego nos adentramos en las consecuencias de la crisis económica para el desarrollo del sistema haciendo hincapié en la coincidencia de la aplicación con la crisis económica (3.1), las modificaciones legislativas *in peius* (3.2), las limitaciones en la aportación del Estado (3.3) o la distinta aplicación territorial por las CCAA (3.4).

Con estos presupuestos podemos abordar las perspectivas de futuro a partir del actual colapso del sistema (4.1). En este sentido, más allá de los cambios referidos a la financiación (4.2) o a la importancia del acuerdo político y territorial (4.3), e incluso a la necesidad de culminar el proceso de implantación con la eliminación del “limbo de la dependencia” (4.4) nos detenemos en las características del modelo al que debe tenderse si consideramos que su ajetreada implantación ha producido una cierta indefinición.

## 2. LOS RASGOS BÁSICOS DE LA LAPAD.

### *2.1. El reconocimiento de un nuevo derecho subjetivo de ciudadanía.*

Ya hemos apuntado antes que la LAPAD conlleva el reconocimiento de un “derecho subjetivo de ciudadanía a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia” (art. 1.1), esto es, garantiza la atención a las personas que por razón de edad, enfermedad o discapacidad necesitan la ayuda de otras para realizar actividades básicas de la vida diaria.

Es conocido que la asistencia social no tiene en la actualidad los rasgos tradicionales de atención graciable para supuestos marginales con escaso peso en el conjunto del gasto de protección. Se ha extendido paulatinamente a nuevas situaciones de necesidad planteadas por la ciudadanía en el marco del Estado social de Derecho. No presenta, por tanto, un carácter residual ni extraordinario, vinculado a la discrecionalidad de su otorgamiento. Se advierten, por el contrario, diversos sistemas de

servicios sociales para la prestación de servicios públicos que garantizan derechos sociales de carácter prestacional.

En este sentido, la LAPAD reconoce a toda la ciudadanía derechos de prestación vinculados a la función asistencial que los poderes públicos se comprometen a asegurar determinando sus condiciones materiales de ejercicio y la organización administrativa necesaria para hacerlos efectivos.

Los titulares de los derechos previstos en la Ley son las personas sometidas a una situación de dependencia por razones derivadas de la edad, la enfermedad o la discapacidad. Estas circunstancias ligadas a la falta o la pérdida de autonomía física, mental, intelectual o sensorial hacen que precise de la atención de otras personas o ayudas importantes para realizar actividades básicas de la vida diaria y, con ello, se impide su plena autorrealización individual en el ámbito social.

La atención personal y ayuda a la dependencia constituye, en fin, un nítido avance en política social no tanto por las prestaciones y servicios que prevé, en muchos casos ya existentes, sino porque los configura como un derecho subjetivo.

## *2.2. Las administraciones que deben satisfacer el derecho.*

Una vez apuntado en qué consiste este derecho subjetivo de ciudadanía conviene detenerse someramente en la compleja cuestión de quien debe satisfacerlo.

La atención a las situaciones de dependencia se ubica desde una perspectiva competencial en la materia asistencia social. Compete, por tanto, a las Comunidades Autónomas con carácter exclusivo conforme al art. 148 de la Constitución. En este sentido, prácticamente todas las CCAA han aprobado durante el proceso de desarrollo autonómico leyes de servicios sociales y otras leyes sectoriales a fin de hacer efectivo este derecho a la asistencia social como un derecho subjetivo pleno.

En este contexto, la actuación del Estado se había limitado a la suscripción de convenios de colaboración con el objeto de aportar fondos a las CCAA para que éstas desarrollen programas sociales en ejercicio de sus competencias y, en su caso, a la participación en la distribución de esos fondos en el seno de la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales. Así, en el supuesto que aquí nos ocupa, el año 2005, justo el año anterior a la aprobación de la LAPAD, el Estado dotó un fondo de 50 millones de euros

para que las CCAA realizaran proyectos dirigidos a la atención de personas dependientes y en 2006 ese fondo se elevó hasta los 200 millones de euros.

Sin embargo, la LAPAD supone un cambio cualitativo en este acercamiento competencial. Con ella el Estado pretende configurar un Sistema autónomo de atención a las situaciones de dependencia de carácter estatal a fin de garantizar una igualdad básica en el ejercicio de este derecho subjetivo de ciudadanía en todo el Estado. Lo hace con el fundamento constitucional del art. 149.1.1 CE que permite al Estado regular “las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos”. No es asistencia social “interna” al no integrarse en el sistema de Seguridad Social ni externa al condicionarse la competencia exclusiva de las CCAA. Constituye, por tanto, una situación singular. Pretende articular un sistema de protección social de las situaciones de dependencia “referido al país en su conjunto” (STC 146/1986) en el que participa la administración general del Estado pero también lógicamente las administraciones autonómicas. De los tres modelos de protección de la dependencia existentes en Europa: protección universal y financiación mediante impuestos (países escandinavos, Holanda); protección a través de la seguridad social (Alemania) y modelo asistencial dirigido a ciudadanos carentes de recursos, la LAPAD se inserta en el tercero pero con rasgos singulares en cuanto tiene carácter universal y es garantizado por el Estado en su nivel básico de protección.

Con esta Ley se cuestiona la reclamación autonómica de todo el espacio de protección social que no sea socialmente asegurador o contributivo. Es la consecuencia de la evolución de la asistencia social, de la superación de la idea de beneficencia o ayuda social por la concepción de derecho social de carácter subjetivo y naturaleza prestacional. En el primer sentido atendía a situaciones de necesidad como red asistencial de última ratio y su reconocimiento tenía un carácter discrecional. Sin embargo, en cuanto derecho subjetivo debe garantizarse la igualdad básica en todo el Estado en el ejercicio de los derechos prestacionales derivados de la atención a las situaciones de dependencia, de lo que deriva la competencia estatal.

En cualquier caso, esa competencia del Estado para “garantizar la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales” (STC 251/2006, FJ 11) no excluye, como es lógico, la competencia autonómica derivado de la materia “asistencia social”. De ahí el sistema de atención a las situaciones de dependencia que se configura en la LAPAD. Se

establece, en primer lugar, un nivel básico o mínimo de protección que debe ser igual en toda España y, en ese sentido, es garantizado por el Estado y sus recursos económicos son fijados anualmente en los Presupuestos Generales del Estado (art. 9.2 LAPAD). En segundo lugar, se prevé un nivel acordado entre la administración general del Estado y las CCAA que deberá ser establecido a través de un acuerdo anual y articulado a través de convenios bilaterales con determinadas condiciones económicas para garantizar la contribución de las respectivas CCAA. Finalmente, un nivel de protección adicional que corresponde en exclusiva a las CCAA.

En la práctica plantea, por tanto, una concurrencia competencial del Estado y de las CCAA que requiere para su adecuado funcionamiento un desarrollo de los mecanismos de cooperación interadministrativa. De ahí la creación de un Consejo Territorial de la Dependencia, órgano esencial para el desarrollo del SAAD. Estamos ante una auténtica innovación en el ámbito de las relaciones intergubernamentales. El Consejo cumple funciones como cauce de participación autonómica en las decisiones del Estado y como marco para la colaboración voluntaria del Estado con las CCAA. Sin embargo, más allá de esto, la Ley le atribuye funciones decisorias en ámbitos de competencia autonómica aunque, por ello, los representantes de las CCAA son mayoría. Así, le corresponde acordar las condiciones y las cuantías de las prestaciones económicas del Sistema; establecer el baremo en el que se basa la valoración de las situaciones de dependencia; los criterios básicos del procedimiento de valoración y las características de los órganos de valoración o la adopción de los criterios en relación a la participación de los beneficiarios en el coste de las prestaciones o de los servicios<sup>2</sup>. Todas estas decisiones se incorporan al ordenamiento a través de un Real Decreto pues los acuerdos del consejo territorial carecen de eficacia normativa directa.

En definitiva, refleja la voluntad de acuerdo, de desarrollo concertado del Sistema previsto en la Ley. Es necesario el acuerdo. Este Consejo Territorial con su peculiar procedimiento de producción normativa reglamentaria para el desarrollo de la LAPAD es lo más parecido que existe en nuestro ordenamiento a lo que debería ser un Senado territorial en el que se refuerce la cohesión, no sólo territorial sino también social y la lealtad entre los distintos actores, necesaria para su adecuada aplicación.

---

<sup>2</sup> S. Gonzalez Ortega, *La aplicación de la Ley de Dependencia en España*, Consejo Económico y Social, p. 47.

### *2.3. La compleja implantación técnica del SAAD.*

Tras lo expuesto hasta aquí pueden comprenderse bien las dificultades anejas a la implantación del SAAD previsto en la LAPAD. Como sabemos, para garantizar el ejercicio del derecho se configura un modelo de atención integral al ciudadano presentado en la Ley como sistema en el que más allá de hacer posible la colaboración entre las administraciones públicas se prevé una red de utilización pública que integra, de forma coordinada, centros y servicios públicos y privados concertados. Pero no es fácil constituir y poner en funcionamiento un sistema de protección social para garantizar derechos prestaciones a más de un millón de personas, aún cuando se valga en muchos casos de servicios sociales preexistentes en el ámbito autonómico. De ahí el amplio plazo para la implantación priorizando su aplicación a los beneficiarios de una situación de dependencia más grave. Desde 2007 recibían atención las personas reconocidas como dependientes en el grado III (gran dependencia); en el periodo entre 2008 y 2011 se incorporan al sistema las personas valoradas de dependencia severa (grado II); mientras que las valoradas en grado I (dependencia moderada) deberían incorporarse entre 2012 y 2012 pero se han ido demorando en virtud de diversas previsiones legislativas, a las que hacemos referencia después, y hasta el momento siquiera se ha iniciado esta incorporación.

Hemos indicado, en primer lugar, que estamos ante un sistema al margen de la Seguridad Social. Esto no sólo plantea problemas de financiación y sostenibilidad en cuanto ofrece menor estabilidad al depender de las aportaciones económicas del Estado y las CCAA y cuando éstas no se producen el Sistema entra en crisis, como ocurre en la actualidad, sin que existan mecanismos efectivos para garantizar estas aportaciones. Pero además tiene otro efecto notorio: la jurisdicción competente no será la social sino la contencioso-administrativa, con lo que ello conlleva de menor agilidad procesal, más retrasos en la resolución de los conflictos y menos garantías para los demandantes. Si había alguna duda sobre ello, así lo ha establecido la Ley 36/2011, de 10 de octubre, de la jurisdicción social. Debe tenerse en cuenta que el reconocimiento efectivo del derecho a la prestación por dependencia exige un triple procedimiento administrativo: el de reconocimiento de la situación de dependencia, en el que se resuelve sobre el grado de dependencia y los derechos que le corresponden; el de elaboración del Plan Individual de Actuación (PIA) en el que se determinan las prestaciones o servicios que resultan idóneos para la persona y, finalmente, el de adjudicación de la concreta

prestación o servicio. Son tres resoluciones administrativas que deben ser susceptibles de impugnación tanto en la propia vía administrativa como, en su caso, en la jurisdiccional.

Incluso ha debido ser creada ex novo la propia normativa para la implantación del sistema a fin de regular los aspectos nodales del SAAD a través de un procedimiento concertado en el seno del Consejo Territorial. Si repasamos la LAPAD encontramos un acuerdo sobre criterios, recomendaciones y condiciones mínimos de los Planes de Prevención de las situaciones de dependencia (art. 21); el acuerdo sobre criterios comunes de composición y funcionamientos de los órganos autonómicos de valoración técnica de la situación de dependencia de los demandantes (art. 27.1); el acuerdo sobre los criterios básicos del reconocimiento de la situación de dependencia y sobre las características comunes de las comisiones correspondientes y de los técnicos profesionales que las componen (art. 28.5); el acuerdo sobre la fijación de los criterios para la aplicación de las previsiones de la Ley en materia de copago, para su ulterior concreción en convenios relativos al nivel acordado (art. 33.3); el acuerdo sobre la fijación de los criterios comunes para la acreditación de los centros y para los planes de calidad del SAAD (art. 34.2); el acuerdo sobre las garantías de calidad de los centros y servicios del SAAD (art. 34.3); el acuerdo sobre formación y cualificación y profesionales y otros cuidadores (art. 36); el acuerdo sobre objetivos y contenidos de las informaciones a aportar por cada administración al sistema ministerial de información interna del SAAD vinculado a los contenidos de la Ley (art. 37.1); y en fin, el acuerdo sobre la promoción de un plan integral de cuidado para los dependientes menores de 3 años (Disposición Adicional 13.3). Y junto a estos acuerdos previstos en la Ley, se han adoptado en la práctica otros que abarcan prácticamente todos los aspectos necesarios para la aplicación de la Ley desde la intensidad de las prestaciones económicas y de servicio a la situación de los cuidadores no profesionales.

Se nos presenta un sistema complejo de servicios y prestaciones económicas. Así, para satisfacer el derecho se prevén una serie de servicios, en concreto teleasistencia, ayuda a domicilio, centro de día y de noche y atención residencial. Y si no es posible dotar de estos servicios al dependiente se prevén prestaciones económicas, esto es, se asigna una cuantía económica con carácter excepcional o subsidiario para hacer efectivo ese derecho. Están previstas, en este sentido, la prestación vinculada al servicio, la de asistencia personal y la de cuidado familiar que, como veremos, pese al



carácter excepcional se ha convertido en la vía más utilizada para hacer efectivo el derecho.

### 3. LA INCIDENCIA DE LA CRISIS ECONÓMICA EN LA APLICACIÓN DE LA LAPAD.

#### *3.1. La coincidencia del periodo de la implantación del SAAD con la crisis económica y financiera.*

Al abordar la cuestión de la incidencia de la crisis económica que nos asola en la aplicación de la LAPAD debemos partir de una premisa obvia. La implantación del SAAD tiene un importante coste económico tanto para el Estado como las CCAA. Aunque se adapten las estructuras de servicios sociales, especialmente autonómicas, para atender a las necesidades del Sistema supone un importante incremento del gasto social. Tengamos en cuenta que las prestaciones otorgadas en España en 2008 fueron 449.415 mientras que en 2012 se elevan ya a 959.903. Por ello, el gasto social en dependencia se incrementa también de forma exponencial. Suponía un 0,32 del PIB en 2003 o 0,44% en 2009 mientras que en 2010 alcanza el 0,64%<sup>3</sup>. Por ello, es evidente que la situación de crisis económica que padece España desde 2008 debía incidir necesariamente en la aplicación de la Ley. Lógicamente, las medidas adoptadas para reducir el déficit de las distintas administraciones tendrían que afectar también a la aplicación de la LAPAD.

La clave está en valorar si esa incidencia conlleva simplemente una ralentización del proceso de aplicación, de la implantación del Sistema en definitiva, en cuanto los recursos son temporalmente más limitados o si, por el contrario, con motivo de la crisis se cambia el modelo previsto en 2006 por considerarlo insostenible no sólo en el presente sino también en el futuro al responder a un modelo social culturalmente superado<sup>4</sup>. A nuestro juicio, el proceso seguido ha sido doble. Por un lado, se han modificado normativamente algunos rasgos del Sistema, que lo hacen diferente pero no desvirtúan lo fundamental: el reconocimiento de un derecho subjetivo de carácter prestacional y configuración legal que no puede quedar al albur de la situación

---

<sup>3</sup> S. GONZALEZ ORTEGA, cit. p. 53.

<sup>4</sup> Una argumentada defensa de esta segunda posición puede consultarse en G. López Casasnovas, *La Ley de Autonomía y Dependencia. Un análisis crítico y recomendaciones para mejorar su aplicación futura*, Documentos de Trabajo CRES-Fundación Caser, 3, marzo 2011 o G. López Casasnovas y C. Nicodemo, *La reorientación de la Ley de Dependencia para una nueva agenda*, Documentos de Trabajo CRES-Fundación Caser, 4, 2011.

financiera coyuntural. El problema fundamental es que se han dejado de aportar los fondos necesarios para su funcionamiento por lo que asistimos a la pérdida de eficacia material o efectividad de los servicios y prestaciones previstos en la ley por la ausencia de fondos para sufragarlo, lo que provoca el colapso del Sistema. Esta es la situación que pretendemos exponer en estas páginas.

### *3.2. Las modificaciones legislativas in peius de la LAPAD.*

A partir del año 2010 se empiezan a introducir cambios normativos que inciden en la aplicación de la LAPAD. Su exponente fundamental es el Decreto Ley 20/2012, de 13 de junio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, aunque también encontramos cambios que afectan a la aplicación de la Ley en las correspondientes leyes de presupuestos para 2012 y 2013 o en los Reales Decretos 1050/2013 y 1051/2013.

En algunos casos estamos ante meros retrasos en la aplicación de algunas previsiones de la LAPAD. Así la entrada en vigor del SAAD para el Grado I, dependencia moderada, con el reconocimiento de prestaciones se ha retrasado en diversas ocasiones. Estaba previsto para 2012 pero teniendo en cuenta el número de beneficiarios con las consecuencias de tipo económico y organizativo que conlleva se ha retrasado la posibilidad de solicitar el reconocimiento primero hasta 2014 (Decreto Ley 20/2011 y Ley 2/2012, de 29 de junio de Presupuestos Generales del Estado para 2012<sup>5</sup>) y luego hasta julio de 2015 (Decreto Ley 20/2012). De esta forma la completa aplicación de la LAPAD resulta aún incierta pues no es descartable que esa incorporación al sistema de los dependientes moderados no se produzca al considerarse que, al tratarse de una afectación menor puede ser atendida por las estructuras privadas o familiares o se puede asumir de forma personal el propio cuidado.

Más alcance tiene, sin duda, la suspensión del nivel acordado del SAAD pues afecta derechamente a uno de los elementos nodales de un Sistema que, como sabemos, se sustenta en un nivel de protección mínimo establecido y financiado por el Estado para garantizar la igualdad, un nivel acordado o concertado por el Estado con cada una de las CCAA a través de convenios bilaterales en los que se fijan las prestaciones y la

---

<sup>5</sup> En la Ley de Presupuestos para 2012 no sólo se impide la entrada en el sistema de dependientes en grado moderado que no hayan presentado la solicitud sino también la de aquellos que habiendo sido valorados aún no se les había reconocido el derecho.

forma de financiarlas (art. 32 LAPAD) y un nivel adicional de protección financiado en exclusiva por las CCAA. Pese a tratarse de una suspensión, no de la derogación del art. 7.2 LAPAD se hace de forma indefinida. Así, en los Presupuestos Generales del Estado de 2012 y 2013 se ha suspendido de forma integral la aportación del Estado por razones de emergencia financiera. No ha habido convenios ni compromisos de dotación anual para este nivel acordado. Precisamente estamos ante el supuesto de más difícil articulación competencial en cuanto suponía la inmisión estatal en el espacio competencial autonómico a través de convenios bilaterales y ahora es abandonado voluntariamente por el Estado. Con ello se limita el carácter intergubernamental del Sistema a favor de una actuación vertical de carácter unilateral, esto es, el carácter concertado del modelo al que hacíamos referencia anteriormente se suspende y asistimos a una actuación yuxtapuesta de las distintas administraciones: el Estado que debe hacerse cargo del nivel mínimo y las CCAA a las que corresponde asumir tanto el nivel acordado como el adicional, en su caso.

Pero lo más relevante es que la suspensión de la aportación del Estado al nivel concertado sitúa en una situación difícil a las CCAA como administraciones competentes para la gestión del sistema. Ese nivel acordado venía prestándose con anterioridad con la colaboración financiera del Estado y ahora al retirar dicha aportación las CCAA se hallan ante un dilema irresoluble: si retiran las prestaciones y servicios reconocidas a los beneficiarios que no pueden sufragar sin el apoyo del Estado estarían vulnerando un derecho subjetivo formalmente reconocido; si sufragan no sólo su parte sino también la del Estado asumen un importante riesgo para su propia estabilidad presupuestaria en un contexto de control y reducción del déficit aún más exigente que el previsto para la Administración General del Estado y con el riesgo de incurrir en las sanciones previstas en la LO 6/2012, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera ante el incumplimiento de los objetivos de estabilidad que incluye incluso la coerción estatal del art. 155 CE<sup>6</sup>.

Además de lo anterior se han introducido otros cambios siempre en la línea de reducción de costes con la consecuente limitación de prestaciones y servicios, especialmente a partir de las exigencias europeas de limitación del déficit público en 2010. Así, el Decreto Ley 8/2010 modifica la Disposición Final primera, tres, para

---

<sup>6</sup> La salida abrupta del Estado de la cofinanciación del nivel concertado ha significado que las CCAA dejan de ingresar 283 millones de euros.

establecer que el derecho se genera con el acto formal de reconocimiento del derecho. Esto significa que el mero retraso en ese reconocimiento va a conllevar una reducción de costes aunque se dice también que si transcurren seis meses entre solicitud y reconocimiento el derecho a la prestación se genera al cumplirse ese plazo.

Pero es el Decreto ley 20/2012 el que tiene una mayor incidencia en el modelo de protección de la dependencia. Sin pretender ser exhaustivos pueden enumerarse los siguientes cambios: a) se ha eliminado la distinción de niveles dentro de los grados, en principio para lograr mayor simplificación y agilidad en la valoración de las situaciones de dependencia aunque ha supuesto la paralización de casi todas las solicitudes de revisión de nivel, con el consiguiente abaratamiento de los costes del Sistema; b) se ha elevado la posibilidad de copago que puede abarcar hasta el 90% de la prestación; c) se han establecido nuevas incompatibilidades entre las prestaciones que se pueden percibir de forma que las prestaciones económicas del SAAD (vinculadas al servicio, de asistencia personal o de cuidado familiar) serán incompatibles entre sí; d) se han reducido las horas de atención según los grados de dependencia en la prestación de asistencia personal, pretendiendo una definición más precisa de su función.

Una mención específica merecen, por último, los cambios introducidos el Decreto Ley 20/2012 en la posición de los cuidadores no profesionales en el marco de la prestación económica a cuidadores del entorno familiar (PECEF). El presupuesto es la existencia de cierto recelo en relación a esta prestación económica en cuanto, por un lado, se ha expandido su aplicación hasta alcanzar el 50% de las prestaciones reconocidas y, por otro, no existe control efectivo sobre el uso real de estas prestaciones económicas. En este sentido, las modificaciones van en la línea de hacer menos atractiva la figura aunque no para potenciar los servicios profesionalizados sino para reducir el coste económico de esta prestación y, en consecuencia, reducir los costes del Sistema.

En primer lugar, se reduce el montante de la PECEF. Por un lado, sólo podrá percibirse desde que se produzca el reconocimiento del derecho, sin ningún alcance retroactivo atendiendo a la fecha de solicitud o incluso a la fecha de reconocimiento formal del derecho. Es evidente que con ello se favorece la mala praxis de los retrasos en la tramitación de los expedientes pero también que supone un importante ahorro para las CCAA. Incluso se establece que los efectos económicos quedan suspendidos dos

años desde el reconocimiento del derecho por lo que en la práctica se garantiza que en los dos años siguientes a la entrada en vigor del Decreto ley 20/2012 no se incrementará el coste global de estas prestaciones económicas sino que disminuirá. Por otro lado, se reducen directamente las cuantías a percibir mensualmente por estos cuidadores no profesionales del entorno familiar hasta en un 15% de la efectivamente reconocida e incluso disfrutada. La reducción se incrementa para los reconocimientos futuros de este derecho en un 10% adicional hasta alcanzar cifras de pura beneficiencia<sup>7</sup>.

En segundo lugar, el Decreto Ley 20/2012 ha alterado también de forma notable la protección social de estos cuidadores. La LAPAD había previsto convenios especiales con la Seguridad Social para integrarlos en el sistema y que tuvieran derecho a determinadas prestaciones. Sin embargo, ahora estos convenios se convierten en voluntarios y las cotizaciones corren exclusivamente a cuenta del cuidador no profesional del entorno familiar. Ha sucedido en la práctica lo que podía preverse: la salida del sistema de la Seguridad Social de estas personas con ingresos muy reducidos que no suscriben el convenio para ahorrarse la cotización a riesgo de su protección social<sup>8</sup>.

Además, en esta misma línea, en 2013 se ha introducido la exigencia de atención previa, esto es, la exigencia de haber estado prestando la atención durante el año previo a solicitar la ayuda, con excepciones tasadas y justificadas.

### *3.3. La reducción drástica de la aportación del Estado al SAAD.*

De lo dicho hasta aquí puede deducirse que las modificaciones legislativas en el contexto de la crisis económica no pretenden un cambio en el modelo sino reducir sus costes y limitar las aportaciones de las distintas Administraciones. Desde esta perspectiva puede decirse que lo que efectivamente ha alterado la aplicación del modelo hasta hacerlo insostenible es la reducción de la aportación del Estado aduciendo el equilibrio presupuestario lo que conlleva, en su envés, el traslado de la obligación de su sostenimiento a las CCAA.

La LAPAD establece que las aportaciones de la CCAA debían alcanzar el mismo montante que las del Estado de forma que el SAAD fuera financiado al 50% por

---

<sup>7</sup> 387,64 euros para el nivel III, 268,79 para el nivel II y 153 euros para el nivel I.

<sup>8</sup> En julio de 2012 había 179.829 cuidadoras familiares (pues el 94% son mujeres) dadas de alta en la Seguridad Social y en junio de 2013 hay únicamente 19.054.

ambas administraciones. En concreto, según el art. 32.3, la aportación de la CA a la financiación del SAAD debe ser, como mínimo, igual a la del Estado, incluyendo la financiación del nivel mínimo. Pretende garantizar con ello la contribución financiera de las CCAA en un sistema que en su concepción inicial era articulado, y financiado, fundamentalmente por el Estado. Sin embargo, la situación en la práctica es justamente la inversa. La aportación del Estado como nivel mínimo de protección al sistema que gestionan las CCAA no alcanza al 50% de las prestaciones realmente existente, y las CCAA no pueden reducirlas pues más allá de la voluntad política, se trata de servicios y prestaciones reconocidos como derechos a los beneficiarios. De hecho, según el XII Dictamen del Observatorio de la Dependencia, de enero de 2014, la aportación del Estado al SAAD en 2013 ha constituido el 20% del coste total, apenas algo más de lo que aportan los propios beneficiarios (19%) y prácticamente la mitad de lo que aportaba el Estado en 2009. Por su parte, las CCAA asumen ya en la actualidad el 60% del coste del Sistema<sup>9</sup>. Parece claro que el Estado está incumpliendo de forma flagrante la LAPAD.

La cuestión ha entrado en un momento crítico en el año 2013 cuando el Gobierno del Estado ha comprometido ante la Unión Europea un recorte de 1108 millones de euros en dependencia cuando la cantidad incluida en los Presupuestos Generales del Estado para ese año era menor (1.087 millones). Esto significa que el Estado pretende retirarse completamente de la financiación de esta Ley, lo que convierte al SAAD en absolutamente inviable. No parece sólo una decisión llevada por la situación económica sino directamente una decisión política.

Asistimos a un desequilibrio evidente entre lo que aportan las CCAA y lo que aporta el Estado al SAAD. Incluso más allá de la retirada del nivel acordado por parte del Estado se advierte que la financiación estatal para el nivel mínimo, que debe garantizar la igualdad básica de todos los españoles, se aleja cada vez más del coste efectivo de las prestaciones económicas y los servicios que perciben estas personas. Ello significa que las CCAA están cubriendo también ese nivel mínimo con la diversificación que ello conlleva. Por tanto, la actitud del Estado está poniendo en cuestión la propia razón de ser de la Ley: la garantía de un nivel mínimo de protección de las situaciones de dependencia igual en toda España.

---

<sup>9</sup> Los datos en L.A. Barriga Martín, M.J. Brezmes Nieto, G.A. García Herrero, J.M. Ramírez Navarro, *XII Dictamen del Observatorio de la Dependencia, enero 2014*, pp. 21-22.

### 3.4. La diversa aplicación territorial del SAAD por las Comunidades Autónomas.

Pero cuando nos referimos a las CCAA en sentido genérico no estamos siendo precisos pues de la misma forma que existe un desequilibrio entre las aportaciones del Estado y las de las CCAA también es evidente el desequilibrio entre las diversas CCAA, lo que dificulta a su vez el adecuado funcionamiento del SAAD<sup>10</sup>.

En realidad, cada CA tiene un modelo de organización de prestaciones propio en el que se priorizan unas en perjuicio de otras bien por razones estrictamente económicas, de menor coste, o atendiendo al aprovechamiento de los servicios sociales preexistentes. No obstante, al margen de las prestaciones y servicios concretos se advierte una gran diversidad en la aplicación efectiva del modelo, que da lugar en la práctica a 17 modelos con el riesgo la garantía de la igualdad, especialmente ante el repliegue del Estado. El problema lo plantean determinadas CCAA que no han desarrollado la Ley de dependencia o presentan evidentes deficiencias en su gestión. Es necesario que asuman también su responsabilidad en el desarrollo de la Ley en cuanto es una cuestión que depende más de la voluntad política que del entorno socio-económico<sup>11</sup>.

No obstante, la diversidad de modelos puede favorecer la comparación y la consiguiente emulación pues las iniciativas de un territorio pueden ser trasladadas y aplicadas en otro territorio, especialmente cuando existe un adecuado intercambio de información<sup>12</sup>. El Consejo Territorial puede cumplir esta función, una vez que se ha integrado con la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales. En cualquier caso, siempre debe quedar un margen para la diversidad pues las distintas CCAA pueden plantear modelos algo diversos por motivos que van desde su geografía, su estructura social a

---

<sup>10</sup> Incluso dentro de la propia Comunidad Autónoma se pueden advertir diferencias en la gestión del modelo. Así lo destaca el Ararteko en relación a los tres territorios históricos del País Vasco en su Informe extraordinario sobre *La aplicación de la ley de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia en la CAPV* de 2011, pp. 418-419.

<sup>11</sup> Un criterio de referencia puede ser el porcentaje de personas beneficiarias de prestaciones respecto al total de la población, que en un desarrollo homogéneo del sistema debería ser similar. Sin embargo, en junio de 2013 se advertían importantes diferencia entre el 2,51% de Cantabria, el 2,44% de Castilla León; el 2,16% de La Rioja o el 2,10% de Andalucía entre las que más están aplicando la LAPAD y el 1,22% de Madrid, el 0,88% de Islas Baleares, el 0,78% de Valencia o el 0,55% de Canarias entre quienes no lo están haciendo.

<sup>12</sup> En el trabajo sobre *La aplicación de la ley de dependencia en España* al que hemos hecho referencia se utiliza como pauta para otras CCAA el modelo de Navarra por las siguientes razones: tiene como base un acuerdo social de responsabilidad de agentes sociales y gobierno navarro dentro de los programas de cohesión social en la Comunidad; se introduce un principio de flexibilidad basado en la diferencia entre ámbitos rurales y urbanos; se refuerza el papel de las entidades locales de forma que se garantiza la cercanía de los servicios al ciudadano; se promociona la atención en el domicilio; se refuerza la profesionalidad de los cuidadores; se coordinan las distintas políticas de protección social.

razones de carácter puramente ideológico que llevan, por ejemplo, a una distinta relación entre lo público y lo privado en el desarrollo del modelo.

#### 4. EL FUTURO DE LA APLICACIÓN DE LA LAPAD.

##### *4.1. Un sistema en situación de colapso.*

Tras lo dicho hasta aquí se puede entender bien que el SAAD se encuentra actualmente en una situación de colapso. A partir especialmente de la aplicación del Decreto Ley 20/2012 se han reducido el número de beneficiarios tanto por los fallecimientos como por la salida del sistema de numerosos hipotéticos beneficiarios; se amplían los plazos para recibir atención sin que en algunos casos (dependientes moderados) haya garantía de que esta se produzca, se recortan las prestaciones económicas ya reconocidas y se reduce el presupuesto de una forma drástica.

En cualquier caso, parece claro que en todos los supuestos el origen del retroceso es económico. Para poner de nuevo en marcha el Sistema en condiciones adecuadas se precisan decisiones de política económica; en definitiva, la aportación de fondos por parte del Estado para garantizar el nivel mínimo y reiniciar la aplicación del nivel concertado. Los cambios normativos dificultado la aplicación del Sistema hasta hacerle perder en la práctica su efectividad pero no lo han derogado o sustituido por otro. Ciertamente la situación actual se diferencia nítidamente de la idea con la que fue concebido pues la suspensión del nivel concertado ha limitado de forma muy importante las posibilidades de relación intergubernamental e incluso al no cubrir el Estado siquiera el nivel básico de protección de la dependencia tampoco hay garantía alguna de la igualdad en el ejercicio de este derecho subjetivo de ciudadanía en todo el Estado, es decir, están en cuestión los dos pilares sobre los que se asienta la LAPAD. En todo caso, se puede mantener la esperanza en cuanto el retroceso no es irreversible pues un incremento de la aportación económica por parte del Estado podría garantizar la igualdad en el nivel mínimo e impulsar de nuevo la colaboración interadministrativa. En verdad, el desmantelamiento formal del SAAD y la regresión a la situación anterior a 2006 parece improbable. Es cierto que de mantenerse en el tiempo la situación actual de inanición las consecuencias para el SAAD serán irrecuperables por ello es urgente que se incrementen de nuevo los recursos económicos aportados por el Estado y se produzca la efectiva incorporación de algunas CCAA. Hay buenas razones para defender un Sistema que aún aplicado en un contexto económico complejo ha dado atención a un



millón de personas, más allá de incorporar la dependencia a la agenda política. En ese sentido, nuestra propuesta en defensa del SAAD, en definitiva en defensa del cuarto pilar del Estado del bienestar en un contexto en que la parte álgida de la crisis económica parece haberse superado se sustenta en cuatro retos. En primer lugar, la incorporación de cambios en la forma de financiar el SAAD; en segundo lugar, la adopción de un acuerdo territorial y político que garantice la implicación de todos los actores; en tercer lugar, la culminación de la implantación del modelo de forma que se conozca de forma definitiva el coste del sistema y, finalmente, en cuarto lugar, la modulación en el modelo tendencial de la Ley 39/2006 para definir de manera definitiva cual es el modelo de protección de la dependencia que sostenemos en España.

#### *4.2. El cambio de criterio en el modelo de financiación.*

Solventar el problema de la financiación del sistema es nodal. Se pueden plantear soluciones definitivas que supongan un cambio en la configuración. Así, resulta posible la incorporación del SAAD a la Seguridad Social, como ocurre en Alemania o Austria, de manera que resulte financiado mediante las cotizaciones de trabajadores y empresarios. En cualquier caso, más allá de la necesidad de prever la forma de cubrir las necesidades de protección social de quienes no coticen a la Seguridad social, estaríamos trasladando el problema a ésta, poniendo en riesgo la viabilidad del sistema de pensiones como principal componente de gasto de la Seguridad Social al incorporar un Sistema que precisa una ingente cantidad de recursos económicos<sup>13</sup>.

En otro sentido, asumido que la carga fundamental del Sistema corresponde a las CCAA parece necesario plantearse la incorporación de la dependencia al modelo de financiación autonómica, al igual que la sanidad y la educación. Estaríamos ante una vía no coyuntural, como son los convenios bilaterales, y que por tanto no queda sometida a las emergencias financieras del Estado.

Pero más allá de estos cambios estructurales, desde una perspectiva más funcional, debe valorarse positivamente el cambio de criterio para la financiación establecido en el Real Decreto 1050/2013, de 27 de diciembre, por el que se regula el nivel mínimo de protección establecido en la LAPAD. Hasta ese momento el Estado

---

<sup>13</sup> Esta sería la “opción natural” según B.Suárez Corujo, “Dependencia y Estado autonómico. El encaje competencial del Proyecto de Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia”, *Relaciones Laborales*, 14,2006, p. 67.

financiaba el nivel mínimo de protección garantizado en función del número de personas beneficiarias. Se aportaba por cada una de ellas la cuantía que fuera aprobada anualmente en función del grado y nivel reconocidos. Esto significa que no tenía en cuenta el coste real y efectivo de un determinado servicio o prestación económica. Con el nuevo criterio, de aplicación progresiva hasta 2018, se pretende financiar en función de los servicios efectivamente prestados y no en función del grado o nivel de dependencia de cada persona. De esta forma se está favoreciendo a quienes apliquen la LAPAD de forma más adecuada, prestando más servicios e incurriendo, por tanto, en mayor gasto. Según los cálculos del Observatorio de la dependencia ya en 2014, primer año de implantación del sistema, las 7 CCAA que más prestaciones ofrecen obtendrán incrementos en la parte del nivel mínimo que reciben de la administración general del Estado que puede llegar al 5%, mientras que las 10 restantes verán disminuida la aportación estatal<sup>14</sup>. En este sentido, parece apuntar el modelo en la línea de reforzar los servicios frente a las prestaciones económicas a partir de dos elementos destacados por el Observatorio de la Dependencia. En primer lugar los territorios que prestan más servicios incurren en un mayor gasto autonómico y parece lógico que se compense. En segundo lugar, estas CCAA en las que prevalecen los servicios generan una mayor aportación al conjunto por la vía de los retornos directos, indirectos e inducidos de esta actividad<sup>15</sup>.

De cualquier forma, no podemos soslayar que el problema de fondo de la financiación es la reducción de la aportación del Estado. Por ello, la forma en que se reparte tiene una importancia relativa pues mientras no se incremente seguiremos ante un modelo insostenible para las finanzas autonómicas.

#### *4.3. Acuerdo territorial y político sobre la aplicación de la LAPAD.*

En este momento, cuando el SAAD está en regresión en cuanto su financiación depende de unas haciendas autonómicas para las que supone una carga insostenible resulta necesario un pacto de Estado por la dependencia; un acuerdo de Estado que incorpore a los distintos actores políticos y a los territorios del que resulte un

---

<sup>14</sup> Cit. pp. 27-29.

<sup>15</sup> Cit. p. 28. En cualquier caso, apunta el riesgo de que se produzca el denominado “efecto Mateo” de manera que algunos de los territorios que peor han gestionado y se encuentran con mayor población desatendida vean además reducida su financiación y les resulte aún más difícil ponerse al día en atenciones. En cualquier caso, esa compensación debería producirse a través del nivel acordado del SAAD (cit. p. 29)

compromiso para la aplicación efectiva de la LAPAD, con las modificaciones que se consideren convenientes.

Se trata de evitar que sigan ensanchándose las diferencias entre territorios, mayores aún con el nuevo modo de financiación al que hemos hecho referencia. También resulta imprescindible en este plano garantizar que el Estado cubre completamente el nivel mínimo. El Sistema nació con el objetivo de garantizar un nivel mínimo básico y homogéneo de protección para todos los ciudadanos. En este sentido es un fracaso pues las diferencias entre CCAA se amplían hasta extremos inadmisibles al depender su financiación de las CCAA con una aportación muy menor por parte del Estado.

A partir de ahí se trata de superar su funcionamiento yuxtapuesto y retornar a la acción concertada en el marco del Consejo Territorial, recuperando el nivel acordado. Resulta preciso mejorar la coordinación entre las distintas administraciones retornando a la senda de los acuerdos y convenios y, en definitiva, el trabajo integrado. Debe tenerse en cuenta, en este sentido, que el Decreto Ley 20/2012 ha creado un nuevo Consejo Territorial de Servicios Sociales y del sistema para la autonomía y atención a la dependencia en el que ha refundido el anterior consejo territorial con la conferencia sectorial de asuntos sociales (Disposición Adicional 9ª). El nuevo Consejo puede cumplir una función relevante en el sentido apuntado pues amplía sus competencias más allá del SAAD para abarcar al conjunto de servicios sociales de competencia autonómica. De esta forma puede evitarse un riesgo también apuntado a menudo cual es que la dependencia cope los presupuestos de acción social, dificulte las posibilidades de respuesta social, someta a estrés a los servicios sociales autonómicos y les impida desarrollar otras políticas de acción social.

#### *4.4. La culminación de la implantación del SAAD.*

En tercer lugar, también resulta conveniente culminar la implantación del sistema, a fin de que resulten estabilizados los datos sobre el coste real del mismo. En la actualidad se ha reducido hasta eliminarse la entrada de nuevos beneficiarios. Es la consecuencia de las distintas medidas restrictivas incorporadas fundamentalmente por el

Decreto Ley 20/2012, desde los cambios en el baremo que han endurecido las condiciones hasta la suspensión temporal de determinadas prestaciones<sup>16</sup>.

Por tanto, el número de beneficiarios del SAAD parece estabilizado, incluso se advierte un descenso de las personas con grado III (gran dependencia) como consecuencias de los cambios en el baremo, las bajas por fallecimiento o las revisiones de grado de oficio. No obstante, permanecen pendientes dos retos: a) la incorporación de los dependientes moderados y b) la eliminación del “limbo de la dependencia”.

a). En el primer sentido, siguen sin incorporarse al sistema los dependientes moderados. Como se ha dicho ya este retraso fue determinado primero por el Decreto ley 20/2011, de 30 de diciembre, y luego por el Decreto ley 20/2012, que retrasa el acceso al derecho de protección de la dependencia para estas personas hasta julio de 2015. Existe el riesgo de que queden definitivamente fuera del sistema. Sin embargo, frente a ello, procede sostener su incorporación siquiera paulatina empezando por las prestaciones más funcionales a su situación cuales son las preventivas y de promoción de la autonomía personal y la económica de asistencia personal para actividades de educación, de trabajo o de participación social.

b). En el segundo sentido, el “limbo de la dependencia” está formado por aquellas personas que tienen reconocido el derecho tras la correspondiente valoración pero aún no lo pueden ejercer por depender de la puesta en marcha de un servicio que apoye su autonomía o no reciben la prestación sustitutiva del servicio. A finales de 2013 eran 190.503 personas las que se encontraban en esta situación pues el número de beneficiarios reconocidos era de 944.345 personas pero recibían algún tipo de prestación o servicio 753.842<sup>17</sup>.

En los últimos años se ha producido una reducción notoria de las personas en esta situación pues en 2011 eran 305.491. Sin embargo, esa reducción no se ha producido por el incremento de las prestaciones sino que simplemente se ha causado baja antes de recibir atención. Ello se ha producido por la pérdida del derecho a recibir atención derivado del Decreto Ley 20/2012, especialmente notoria en el caso de los dependientes moderados, o directamente por el fallecimiento antes de recibir la

---

<sup>16</sup> Según el XII Dictamen del Observatorio de la Dependencia, mientras entre 2007 y 2009 el saldo neto de entrada de solicitudes anual superaba las 350.000, en 2012 y 2013 ese saldo neto anual se ha reducido apenas a las 15.000. Cit. p. 5.

<sup>17</sup> XII Dictamen del Observatorio de la Dependencia, cit. p. 11.

atención. Lo cierto es que el número de personas atendidas se ha mantenido estable, en torno a las 750.000, sin que se haya incrementado por esta reducción del “limbo de la dependencia”<sup>18</sup>.

#### *4.5. El modelo de dependencia al que se tiende.*

Finalmente, procede definir el modelo de dependencia que se debería configurar de forma definitiva a partir de este proceso de configuración directamente afectado por la crisis económica.

De la lectura de la LAPAD resulta un sistema que gira en torno a una serie de servicios públicos en cuya prestación puede concurrir también el ámbito privado. Se incorporaban prestaciones económicas con carácter excepcional o sustitutivo, esto es, cuando no podía prestarse ese servicio. Sin embargo hemos comprobado que el sistema se ha volcado de forma clara hacia estas prestaciones económicas convirtiendo la excepción en norma, en concreto hacia una de ellas: la prestación económica para cuidadores del entorno familiar (PECEF), hasta el punto de que aproximadamente la mitad de las prestaciones totales del sistema corresponden a esta prestación económica.

Hemos comprobado que el Decreto ley 12/2012 ha querido limitar el alcance de esta figura. Sin embargo, entendemos que lo ha hecho para reducir los costes del sistema no porque quisiera implantar un modelo alternativo.

Ciertamente, la PECEF tiene algunos rasgos que la hacen adecuada a nuestro modelo de dependencia, tanto en tiempos de crisis como en cualquier circunstancia. En este último sentido, responde bien a nuestro modelo cultural en el que la aspiración del dependiente es ser cuidado en su casa y por sus familiares o personas de su entorno. También permite que el trabajo de cuidado que realizan las personas de la familia sea remunerado. Pero no podemos olvidar las razones económicas. Es evidente que produce una reducción de los costes del SAAD. Es más económico dar una prestación cada vez más reducida a un cuidador no profesional que la atención en una residencia, así como también es más fácil de organizar.

---

<sup>18</sup> XII Dictamen del Observatorio de la Dependencia, cit. pp. 11-14. Pese a esta reducción de más de 100 personas el número de beneficiarios apenas ha variado entre 2011 y 2013. Eran 738.587 a 31 de diciembre de 2011 y son 754.244 a 31 de diciembre de 2013.

Sin embargo, es evidente que en nuestro modelo la PECEF está sobredimensionada. De esta forma distorsiona el modelo de atención a la dependencia que quiere articularse sobre los servicios, no sobre las prestaciones económicas, y debe tender a la profesionalización en la prestación de los servicios y en el control sobre el efectivo cuidado al dependiente. Es evidente que la utilización de prestaciones económicas por cuidado cada vez más económicas, propias de la beneficencia y no del mercado de trabajo, dificulta el ofrecimiento de servicios de centros de día, ayuda a domicilio o residencias que presentan un mayor coste al situarse plenamente en el mercado de trabajo<sup>19</sup>. Con ello, además se está impidiendo que el Sistema desarrolle su potencial para la creación de empleo.

Por ello, teniendo en cuenta los diversos elementos, el modelo de nuestro SAAD debe partir necesariamente de un familiarismo opcional, en ningún caso obligado en cuanto las familias no tenga la opción de elegir, que no obedezca a razones de reducción de costes sino de carácter cultural<sup>20</sup>. Pero, a su vez, debe configurarse paulatinamente una red de servicios sociales cada vez más tupida que permita cubrir todos los servicios. De esta forma la utilización de la prestación económica y, en concreto de la red familiar debe ser inversamente proporcional al desarrollo de una red de servicios de atención a la dependencia que se vaya articulando de forma coordinada por las distintas administraciones públicas. Un familiarismo opcional permite el crecimiento de los servicios previstos en la Ley, especialmente el de los centros de día y la ayuda a domicilio<sup>21</sup>. En este sentido, el cuidado en el entorno familiar, recuperando unas condiciones dignas, debe cumplir un rol importante en el SAAD, pero este debe articularse sobre una red de servicios sociales públicos o privados concertados, de carácter profesional y con un importante impacto en el mercado de trabajo. Todo ello de forma paulatina y vinculado estrechamente a la superación de las restricciones presupuestarias que atenazan la aplicación de la LAPAD.

---

<sup>19</sup> A finales de 2012 la prestación económica por cuidado en el entorno familiar la recibía el 54% de los beneficiarios del sistema. Eran 434.438 personas frente a 125.034 que recibían servicios profesionalizados de ayuda a domicilio o 66.068 en centros de día. X Dictamen del Observatorio de la Dependencia, cit. p. 14.

<sup>20</sup> Sobre el "familiarismo opcional", cfr. K. Krüger, E. Jiménez, "La Ley de Dependencia ¿Un cambio en el régimen de bienestar español? Familiarización versus profesionalización", *Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, Vol. XVII, num. 436, 20 de abril de 2013.

<sup>21</sup> Op. Cit. p. 12.